

**PERLAKSANAAN PROJEK INISIATIF
PEMBIAYAAN SWASTA DI PERINGKAT PRA-
PEMBINAAN**

SHAMSIDA HJ SAIDAN KHADERI

UNIVERSITI SAINS MALAYSIA

2011

**PERLAKSANAAN PROJEK INISIATIF PEMBIAYAAN SWASTA DI
PERINGKAT PRA-PEMBINAAN**

oleh

SHAMSIDA HJ SAIDAN KHADERI

**Tesis yang diserahkan untuk
memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah**

2011

PENGHARGAAN

Setinggi-tinggi rasa bersyukur dilafazkan ke hadrat ALLAH SWT, kerana dengan izin-Nya juga penyelidikan dan tesis ini dapat disempurnakan dengan jayanya. Pertama saya ingin memulakan mukadimah ini dengan mengucapkan jutaan terima kasih kepada Profesor Dr. Sr. Abdul Rashid Bin Abdul Aziz, selaku penyelia utama yang telah banyak membantu, memberi sokongan dan dorongan, tunjuk ajar dan bimbingan di sepanjang proses menyediakan dan menyempurnakan tesis ini. Saya juga ingin merakamkan ribuan terima kasih kepada Dekan serta pensyarah-pensyarah dari Pusat Pengajian Perumahan, Bangunan dan Perancangan, dan Institut Pengajian Siswazah, Universiti Sains Malaysia yang juga telah turut membantu, menasihati dan membimbing saya sehingga tesis ini siap sepenuhnya. Tidak dilupakan ribuan terima kasih saya panjangkan kepada semua responden-responden dari pihak bahagian pembangunan pelbagai kementerian, Unit Perancangan Ekonomi, Jabatan Kerja Raya, Unit Kerjasama Awam Swasta, Universiti Teknologi MARA, pihak kontraktor dan syarikat konsesi dan pelbagai lagi organisasi yang sudi memberikan kerjasama dan berkongsi maklumat. Saya juga ingin merakamkan ucapan terima kasih kepada rakan-rakan di Fakulti Senibina, Perancangan dan Ukur, Universiti Teknologi MARA kerana telah turut menghulurkan bantuan dari segi teknikal dan sokongan moral.

Akhir sekali, kepada suami yang dikasihi Muhamad Johari dan anak-anak yang teramat disayangi Aisyah Qaisara dan Adam Ariff yang banyak memberikan inspirasi dan sokongan serta begitu bersabar mengharungi liku-liku disepanjang saya menyempurnakan tesis ini dan sanggup mendengar kepayahan, kesedihan dan kritikan yang saya sering luahkan apabila mengalami tekanan disepanjang perjalanan Ph.D ini. Buat abah Haji Saidan Khaderi dan mak Hajjah Sharipah, jasa, nasihat dan doa kalian berdua sentiasa terpahat di dalam hati ini untuk dijadikan azimat dan kekuatan supaya saya tidak cepat melatah serta mengalah. Terima kasih juga tidak dilupakan kepada kak long, poe dan pudin kerana sentiasa memberikan dorongan positif kepada saya. Tidak dilupakan kepada anda semua yang tersurat mahupun tidak tersirat namanya di sini, saya berdoa semoga ALLAH SWT memberkati dan melimpahi rahmat kehidupan anda. Hanya Dia sahaja yang Maha membalas budi yang anda telah hulurkan, Wassalam.

SENARAI KANDUNGAN

PENGHARGAAN	i
SENARAI KANDUNGAN	ii
SENARAI JADUAL	x
SENARAI GAMBARAJAH	xii
SENARAI TATANAMA	xiii
SENARAI SINGKATAN	xiv
SENARAI LAMPIRAN	xvi
SENARAI PEMBENTANGAN KERTAS KERJA DAN PROSIDING	xvii
ABSTRAK	xviii
ABSTRACT	xx

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1	Pengenalan.	1
1.2	Latar Belakang Kajian.	1
1.2.1	Kronologi Ringkas Transformasi Perlaksanaan PFI	3
1.3	Penyataan Masalah.	6
1.4	Persoalan Kajian	10
1.5	Matlamat dan Objektif Kajian.	10
1.6	Kepentingan Kajian.	11
1.7	Skop dan Batasan Kajian.	12
1.8	Metodologi Kajian.	13
1.9	Struktur Rangka kerja tesis	16
1.10	Rumusan	18

BAB 2 : PERLAKSANAAN INISIATIF PEMBIAYAAN SWASTA (PFI)

2.1	Pengenalan	19
2.2	Konsep Inisiatif Pembiayaan Swasta (PFI)	20
2.2.1	Definisi PFI	21
2.3	Evolusi dan tujuan PFI	24
2.4	Struktur Projek PFI	31
2.5	Ciri-ciri utama PFI	38

2.5.1	Nilai untuk wang (VFM)	38
2.5.2	Kerjasama Pihak Kerajaan Dan Swasta	42
2.5.3	Penentuan Spesifikasi Output	44
2.5.4	Inovasi Dari Segi Rekabentuk Dan Teknologi	46
2.5.5	Pembayaran Berdasarkan penunjuk prestasi utama	48
2.5.6	Perkongsian Risiko Yang Optimum	49
2.5.7	Fokus kepada Kos Perkhidmatan Aset Secara Berterusan (WLC)	51
2.6	Sektor-sektor yang terlibat	52
2.7	Peringkat Perolehan Projek PFI	54
2.7.1	Kepentingan peringkat pra pembinaan	54
2.7.2	Peringkat perancangan dan pemilihan projek	60
2.7.3	Peringkat menender	62
2.7.3.1	Kaedah pemilihan konsesi dan kriteria	63
2.7.4	Proses Gerbang Penilaian (Gateway Review)	64
2.8	Isu-isu Dan Kekangan Di Dalam Perlaksanaan Perolehan PFI	66
2.8.1	Proses rundingan yang rumit dan panjang	67
2.8.2	Kos menender yang tinggi	70
2.8.3	Kekurangan kepakaran dan Kefahaman berkenaan dengan PFI	72
2.8.4	Tiada sokongan dari pasaran/institusi kewangan	74
2.8.5	Kekurangan struktur rangka kerja yang baik	74
2.9	Faktor kejayaan projek PFI	75
2.10	Rumusan	79

BAB 3 : INISIATIF PEMBIAYAAN SWASTA (PFI) DI MALAYSIA

3.1	Pengenalan	81
3.2	Evolusi permulaan PFI di Malaysia	82
3.2.1	Mencergaskan Sektor Pembinaan dan Peruntukan Pembangunan	86
3.2.2	Pakej Rangsangan Ekonomi dan Rancangan Malaysia ke Sepuluh (RMK-10)	87
3.3	Konsep PFI di Malaysia	90
3.3.1	Definisi PFI Ala-Malaysia	91
3.4	Perbezaan PFI dengan perolehan lain	93
3.5	Tujuan PFI	97

3.6	Struktur Projek PFI	99
3.7	Jenis-jenis PFI di Malaysia	120
3.7.1	PFI Mod 1	121
3.7.2	PFI Mod 2	122
3.7.3	PFI Mod 3	124
3.8	Ciri-ciri Utama PFI di Malaysia	127
3.8.1	Nilai untuk wang	127
3.9	Proses pelaksanaan projek PFI	133
3.10	Isu-isu dan kekangan	136
3.10.1	Kekeliruan dan kurang kefahaman	137
3.10.2	Isu Pembiayaan	138
3.10.3	Kos kontrak yang tinggi	139
3.11	Faktor Kejayaan	140
3.12	Rumusan	141

BAB 4 : METODOLOGI KAJIAN

4.1	Pengenalan	143
4.2	Penyelidikan Kuantitatif dan Kualitatif	143
4.3	Strategi kajian	148
4.4	Kaedah temubual semi-struktur	154
4.4.1	Sampel dan responden	155
4.4.2	Teknik temubual semi-struktur	159
4.4.3	Analisis data temubual semi-struktur	160
4.5	Kaedah Kajian kes	163
4.5.1	Pembentukan kajian kes	165
4.5.2	Teknik temubual semi-struktur	169
4.5.3	Maklumat Dokumen	172
4.5.4	Pemerhatian	327
4.5.5	Analisis data kajian kes	328
4.6	Pengesahan rangka kerja	328
4.7	Integriti Pendekatan Kajian	329
4.7.1	Kesahan gagasan (Construct validity)	331
4.7.2	Kesahan dalaman (Internal validity)	331

4.7.3	Kesahan luaran (External validity)	332
4.7.4	Reabiliti/kebolehpercayaan	333
4.8	Rumusan	336

BAB 5 : ANALISIS DATA DAN PENEMUAN TEMUBUAL

5.1	Pengenalan	338
5.2	Latar belakang kajian temubual semi struktur	338
5.3	Evolusi PFI di Malaysia	339
5.4	Matlamat dan tujuan PFI	344
5.4.1	Mempercepatkan projek siap.	344
5.4.2	Pihak kerajaan tidak menanggung bebanan di peringkat awalan.	344
5.4.3	Menggalakkan sektor swasta melabur dalam projek awam	346
5.5	Sektor yang terlibat	347
5.6	Peringkat pelaksanaan PFI yang paling kritikal	348
5.7	Isu-isu dan kekangan	349
5.7.1	Perlaksanaan PFI ala-Malaysia	350
5.7.1.1	Proses tender di dalam pemilihan kontraktor	350
5.7.1.2	Pembahagian risiko	351
5.7.1.3	Pembiayaan	352
5.7.2	Harga tawaran tender yang tinggi	354
5.7.3	Campurtangan politik	355
5.7.4	Proses rundingan yang rumit	356
5.7.5	Kekurangan informasi dan kefahaman	357
5.8	Ciri-ciri utama pelaksanaan projek PFI	359
5.8.1	Agihan risiko	361
5.8.2	Perkongsian dan hubungan yang adil	363
5.8.3	Penentuan spesifikasi output	364
5.8.4	Nilai untuk wang	366
5.8.5	Pembayaran berdasarkan prestasi	367
5.8.6	Penerapan elemen penyelenggaraan	369
5.8.7	Inovasi	371
5.8.8	Kos keseluruhan memenuhi jangka hayat	371
5.8.9	Ciri-ciri lain	372

5.9	Faktor-faktor kejayaan	374
5.10	Kebaikan PFI	375
5.11	Pembelajaran dan penambahbaikan	379
5.12	Rumusan	380

BAB 6 : ANALISIS SILANG (CROSS-CASE ANALYSIS) DAN PENEMUAN KAJIAN KES

6.1	Pengenalan	382
6.2	Analisa silang di dalam kajian kes (Within-case analysis)	383
6.2.1	Kajian kes PFI Mod 1	383
6.2.1.1	Peringkat perancangan	388
6.2.1.2	Peringkat Menender	389
6.2.1.3	Ciri-ciri utama	391
6.2.1.4	Isu-isu dan kekangan yang timbul	394
6.2.1.5	Faktor kejayaan	401
6.2.1.6	Kesimpulan	401
6.2.2	Kajian Kes PFI Mod 2	402
6.2.2.1	Peringkat Perancangan	406
6.2.2.2	Peringkat Menender	408
6.2.2.3	Ciri-ciri utama	409
6.2.2.4	Isu-isu dan kekangan yang timbul	411
6.2.2.5	Faktor kejayaan	419
6.2.2.6	Kesimpulan	421
6.2.3	Kajian Kes PFI Mod 3	423
6.2.3.1	Peringkat Perancangan	425
6.2.3.2	Peringkat Menender	430
6.2.3.3	Ciri-ciri utama	432
6.2.3.4	Isu-isu dan kekangan yang timbul	436
6.2.3.5	Faktor kejayaan	445
6.2.3.6	Kesimpulan	446
6.3	Analisa silang di antara kajian kes (Cross-case analysis)	449
6.3.1	Peringkat Perancangan	452
6.3.2	Proses menender	453

6.3.3	Ciri-ciri utama	454
6.3.3.1	Penentuan ciri-ciri utama pelaksanaan projek PFI	458
6.3.4	Isu-isu dan kekangan yang timbul	460
6.3.5	Faktor kejayaan	467
6.4	Rumusan	468

BAB 7 : PERBINCANGAN

7.1	Pengenalan	471
7.2	Perbezaan PFI yang dilaksanakan di Malaysia jika dibandingkan dengan negara luar.	471
7.2.1	Tujuan PFI	473
7.3	Sektor yang bersesuaian	481
7.4	Isu-isu dan kekangan yang timbul di dalam pelaksanaan projek PFI di peringkat pra-pembinaan projek.	482
7.4.1	Spesifikasi output dan pernyataan keperluan yang tidak jelas	483
7.4.2	Ketidaktelusan	484
7.4.3	Campur tangan politik	485
7.4.4	Kekaburan garis panduan dan tiadanya struktur rangka kerja	486
7.4.5	Jenis tender dijalankan secara rundingan terus.	487
7.4.6	Kurangnya penerapan elemen penyelenggaraan.	489
7.4.7	Konsep PFI yang sukar difahami	490
7.5	Ciri-ciri utama peningkatan pelaksanaan projek PFI	491
7.5.1	Perkongsian dan agihan risiko	491
7.5.2	Spesifikasi output	494
7.5.3	Nilai untuk wang	495
7.5.4	Penyelenggaraan	497
7.5.5	Inovasi	498
7.5.6	Pembayaran berdasarkan prestasi	500
7.5.7	Kos perkhidmatan aset secara berterusan (WLC)	502
7.6	Faktor kejayaan	503
7.7	Rumusan	505

BAB 8 : PEMBANGUNAN RANCANGAN RANGKA KERJA BAGI MENINGKATKAN PERLAKSANAAN PROJEK PFI

8.1	Pengenalan	507
8.2	Cadangan pembangunan struktur rangka kerja bagi meningkatkan pelaksanaan projek PFI	507
8.2.1	Peringkat pelaksanaan	510
8.2.2	Isu-isu dan kekangan yang timbul	511
8.2.3	Ciri-ciri utama	512
8.2.4	Faktor kejayaan	513
8.2.5	Gerbang penilaian	513
8.3	Pengesahan cadangan struktur rangka kerja	514
8.3.1	Keputusan pengesahan dan perbincangan	516
8.3.1.1	Kesesuaian rangka kerja	517
8.3.1.2	Memenuhi kepenggunaan rangka kerja	517
8.3.1.3	Liputan rangka kerja	518
8.3.1.4	Penambahan komponen-komponen dan item-item	519
8.3.1.5	Pandangan dan cadangan	520
8.4	Penerangan struktur rangka kerja	521
8.4.1	Proses pelaksanaan projek PFI	522
8.4.2	Kekangan yang timbul	526
8.4.3	Ciri-ciri utama pelaksanaan PFI	528
8.4.4	Faktor kejayaan	529
8.4.5	Gerbang Penilaian	531
8.5	Rumusan	531

BAB 9 : KESIMPULAN DAN CADANGAN

9.1	Pengenalan	533
9.2	Ulasan Kajian	534
9.3	Kesahan matlamat dan objektif	534
9.4	Sumbangan kajian	539
9.4.1	Menyumbang kepada pembuat dasar	539
9.4.2	Menyumbang kepada praktis di lapangan	540
9.5	Skop batasan kajian	541
9.6	Cadangan kajian lanjutan	542

BIBLIOGRAFI	545
LAMPIRAN	565

SENARAI JADUAL

Jadual 1.1: Kronologi evolusi konsep PFI di Malaysia.	4
Jadual 1.2: Skop kajian penyelidikan.	12
Jadual 2.1: Susunatur Peringkat Perolehan Projek PFI/PPP	57
Jadual 2.2: Penerangan secara ringkas di peringkat perancangan projek PFI	60
Jadual 2.3: Penerangan secara ringkas di peringkat proses menender projek PFI	62
Jadual 2.4: Ringkasan faktor kejayaan di peringkat pra-pembinaan projek PFI	75
Jadual 3.1: Senarai Projek di bawah RMK-10 yang menggunakan pendekatan PFI	89
Jadual 3.2: Perbezaan antara Pendekatan Konvensional, PFI dan Penswastaan	94
Jadual 3.3: Projek-projek PFI Mod 2 berdasarkan kepada kementerian yang terlibat.	123
Jadual 3.4 : Perbelanjaan dan peruntukkan bagi sektor pendidikan, 2006-2010.	125
Jadual 4.1: Perbezaan di antara penyelidikan kuantitatif dan kualitatif.	146
Jadual 4.2 : Jenis kaedah kajian.	149
Jadual 4.3 : Bilangan responden berdasarkan kepada jawatan.	158
Jadual 4.4: Protokol Kajian kes	172
Jadual 4.5: Taktik Kajian kes dan ujian kualiti reka bentuk kajian.	330
Jadual 5.1: Organisasi yang terlibat di dalam kajian temubual semi-struktur	339
Jadual 5.2: Peringkat kepentingan ciri-ciri utama perlaksanaan projek PFI	360
Jadual 6.1: Projek PFI Mod 1 yang dipilih untuk tujuan kajian	386
Jadual 6.2: Ringkasan analisa di dalam kajian kes PFI Mod 1	400
Jadual 6.3: Projek PFI Mod 2 yang dipilih untuk tujuan kajian	404
Jadual 6.4: Ringkasan analisa di dalam kajian kes PFI Mod 2	420

Jadual 6.5: Projek PFI Mod 3 yang dipilih untuk tujuan kajian	423
Jadual 6.6: Agihan risiko di dalam pelaksanaan projek PFI Mod 3.	434
Jadual 6.7: Ringkasan analisa di dalam kajian kes PFI Mod 3	446
Jadual 6.8: Analisa silang di antara kajian kes PFI Mod 1, PFI Mod 2 dan PFI Mod 3	450
Jadual 6.9: Perkaitan ciri-ciri utama PFI dengan kajian kes PFI Mod 1, PFI Mod 2 dan PFI Mod 3	458
Jadual 8.1: Jenis dan bilangan responden yang terlibat di dalam proses pengesahan	516
Jadual 8.2: Maklumbalas kesesuaian rangka kerja	517
Jadual 8.3: Maklumbalas menenuhi kepenggunaan rangka kerja	518
Jadual 8.4: Maklumbalas liputan rangka kerja	518
Jadual 8.5: Maklumbalas penambahan komponen-komponen dan item-item	519
Jadual 8.6: Maklumbalas pandangan dan cadangan	520

SENARAI GAMBARAJAH

Rajah 1.1: Carta Metodologi Kajian PFI	15
Rajah 2.1: Struktur PFI/PPP.	32
Rajah 2.2: Proses 'Gateway review'.	66
Rajah 3.1 : Proses Evolusi Sistem Pengswastaaan di Malaysia.	84
Rajah 3.2: Struktur PFI di Malaysia.	93
Rajah 3.3 : Struktur PFI/PPP secara umum.	101
Rajah 3.4: Carta aliran proses bagi projek-projek PPP.	135
Rajah 4.1: Proses kajian secara keseluruhan	151
Rajah 4.2: Evolusi kajian kes yang dijalankan oleh peyelidik	168
Rajah 4.3: Proses membangunkan rangka kerja	330
Rajah 6.1: Struktur Organisasi Projek PFI Mod 1	389
Rajah 6.2: Struktur Organisasi Projek PFI Mod 2	407
Rajah 6.3: Struktur Organisasi Projek PFI Mod 3	427
Rajah 6.4: Struktur agensi-agensi yang terlibat di dalam pelaksanaan projek PFI Mod 3	429
Rajah 8.1: Diagram pembangunan struktur rangka kerja	508
Rajah 8.2: Rangka kerja peningkatan pelaksanaan projek PFI di peringkat pra-pembinaan	524

SENARAI TATANAMA

Alatan perolehan	Procurement tool
Alat pengukur kaji selidik	Research instrument.
Amalan terbaik	Best practice.
Brif rekabentuk	Design brief.
Faktor kejayaan critical	Critical success factor.
Keratan lintang	Cross sectional
Harga pukal	Lump sum.
Penggiat industri	Construction key player.
Penanda aras	Benchmarking.
Penyataan keperluan	Statement of need.
Petunjuk prestasi utama	Key performance indicator.
Pihak-pihak yang berkepentingan	Stakeholders.
Rekabentuk dan bina	Design & Build.
Sesuai untuk tujuan	Fitness for purpose.
Sistem perlaksanaan	Procurement system.
Tinjauan	Survey.
Dana Mudah cara PFI	PFI Facilitation Fund.
Syarikat konsesi	Special purpose vehicles.
Perbendaharaan	Treasury.
Syarikat Berkaitan Kerajaan	Government Link Company.
Bina-sewa-selenggara-pindah	Built-Lease-Maintain-Transfer.
Pesuruhjaya Tanah persekutuan	Federal Land Commissioner.
Pembolehubah	Variables.
Pelbagai	Multiple.
Analisa silang/bandingan	Cross-case analysis.
Analisa kandungan	Content analysis.
Penyelidikan tinjauan	Survey Research.
Kesahihan/pengesahan	Validity.
Penjimatan kos	Cost Saving.
Nilai komersial	Value Commercial.
Special purpose vehicles	Syarikat konsesi
Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan	Construction Industry Development Board

SENARAI SINGKATAN

DE	Development expenditure
JKR	Jabatan Kerja Raya
4ps	The Public Private Partnerships Programme
BOO	Build-Own-Operate
BOOT	Built-Own-Operate-Transfer
BOT	Build-Operate-Transfer
DBFO	Design-Build-Finance-Operate
OBC	Outline business case
LCC	Life cycle costing
NAO	National Audit office
NPM	New public management
NPV	Net present value
OECD	Organization for economic co-operation and development
OGC	Office of government commerce
OJEC	Official journal of the European community
CA	Concession agreement
PFI	Private finance initiative
PPP	Public private partnerships
PSBR	Public sector borrowing requirement
PSC	Public sector comparator
SPV	Special purpose vehicle
WLCC	Whole life cycle costing
HM Treasury	Her Majesty's Treasury
RIBA	Royal Institute of British Architects
RICS	Royal Institute of Chartered Surveyors
JPM	Jabatan Perdana Menteri
KPT	Kementerian Pengajian Tinggi
KPM	Kementerian Pelajaran Malaysia
CIDB	Construction Industry Development Board
KPI	Key performance indicator
PUK	Partnership UK

IWK	Indah Water Konsortium
GLC	Government Link Company
BLMT	Built-Lease-Maintain-Transfer
UiTM	University Teknologi MARA
PDRM	Polis Di Raja Malaysia
FLC	Federal Land Commissioner
UKAS	Unit kerjasama Awam Swasta
EPU	Economic Planning Unit
UK	United Kingdom
RMK-9	Rancangan Malaysia ke Sembilan
RMK-10	Rancangan Malaysia ke Sepuluh
PBLT	Pembinaan Built-Lease-Transfer
KWSP	Kumpulan Wang Simapanan Pekerja
KWAP	Kumpulan Wang Amanah Pencen
SPV	Special purpose vehicles
Treasury	Perbendaharaan
NPM	New public management
PFP	Privately Financed Project
BSF	Building School Facilities
MOF	Ministry of Finance
ATM	Angkatan Tentera Malaysia

SENARAI LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat permohonan menjalankan temubual semi-struktur
- Lampiran 2 Soalan-soalan temubual semi-struktur
- Lampiran 3 Soalan-soalan temubual kajian kes.
- Lampiran 4 Rangka kerja bagi meningkatkan perlaksanaan projek PFI di peringkat pra-pembinaan.
- Lampiran 5 Surat permohonan menjalankan pengesahan rangka kerja
- Lampiran 6 Borang soalan pengesahan rangka kerja

SENARAI PEMBENTANGAN KERTAS KERJA DAN PROSIDING

1. Risk management for Private Finance Initiative (PFI) project in Malaysian construction industry. QSNV 2007-Proceeding-Quantity Surveyors National Convention 2007Kuala Lumpur. September 2007.
2. The challenges and key issue in implementing PFI in Malaysia. Seminar Penyelidikan Siswazah Alam Bina UiTM Sri Iskandar Perak. Disember 2008.
3. PFI in Malaysian construction industry: Factors critical to success. Management in construction researchers' association (MICRA) Kuala Lumpur. June 2008.
4. An overview of implementation PFI for Malaysian public infrastructure projects. The Quantity surveying international convention (QSIC) Kuala Lumpur. October 2008.
5. An overview of implementation PFI in Malaysian construction industry. Construction in the 21st century (CITC-C) Turkey Istanbul. May 2009.
6. The acceptability of PFI in Malaysian construction industry. International symposium on construction in developing economies-Penang. October 2009.
7. Understanding of PFI implementation in Malaysian construction industry: Main contractor perception. International conference on construction & real estate management – Beijing China. November 2009.
8. Adoption of PFI in Malaysian public works project: Are we ready?. CIB World congress. Salford Quays United Kingdom. May 2010.
9. An overview of implementation PFI in Malaysian construction industry. Paper for Journal of Civil Engineering and Architecture. JCEA-E 201000602-8. In-press.

PERLAKSANAAN PROJEK INISIATIF PEMBIAYAAN SWASTA DI PERINGKAT PRA-PEMBINAAN

ABSTRAK

Inisiatif Pembiayaan Swasta (PFI) di Malaysia telah dihujani oleh pelbagai kontroversi dan kritikan sejak dari perlaksanaannya. Namun, penyelidikan mendalam terhadap pelaksanaan PFI amat kekurangan. Oleh itu, kajian ini dihasilkan bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan PFI di peringkat pra-pembinaan berdasarkan kepada objektif-objektif berikut iaitu: untuk mengenal pasti persamaan dan perbezaan PFI Malaysia berbanding dengan negara lain, untuk mengenalpasti isu-isu dan kekangan yang timbul, untuk menentukan ciri-ciri utama dan faktor kejayaan dan akhirnya membangunkan satu rangka kerja bagi meningkatkan pelaksanaan projek PFI. Data kajian didapati dari kaedah kajian temubual semi-struktur ke atas 35 orang pakar dan sembilan kajian kes (di mana setiap tiga kes mewakili PFI Mod 1, PFI Mod 2 dan PFI Mod 3). Penemuan kajian mendapati berbezaan pelaksanaan PFI di Malaysia dengan negara lain adalah berdasarkan kepada tujuan, pembiayaan, pengurusan, pengagihan risiko dan penyelenggaraan. Tujuh isu dan kekangan telah dikenal pasti iaitu: spesifikasi output dan pernyataan keperluan yang tidak jelas, ketidak telusan, campurtangan politik, kekaburan garis panduan, pemberian kontrak langsung, kekurangan elemen penyelenggaraan dan kekaburan konsep PFI. Sepuluh faktor kejayaan telah dikenal pasti iaitu: pengagihan risiko yang adil, kerjasama awam swasta, spesifikasi output yang komprehensif, nilai untuk wang, budaya penyelenggaraan, inovasi, pembayaran berdasarkan prestasi, kos keseluruhan memenuhi jangka

hayat, ketelusan dan pembiayaan. Struktur rangka kerja bagi meningkatkan pelaksanaan projek PFI di peringkat pra-pembinaan dibangunkan setelah ujian dan pengesahan dijalankan oleh para pengamal industri. Rangka kerja ini dijangka dapat membantu pihak penggiat industri terutamanya pihak kontraktor di dalam membuat keputusan yang baik dalam menjalankan projek PFI.

PRIVATE FINANCE INITIATIVE PROJECT IMPLEMENTATION IN PRE- CONSTRUCTION STAGE

ABSTRACT

Public finance initiatives (PFI) in Malaysia have been inundated by various controversies and criticisms from the very beginning. Yet, in-depth researches relating to them have been lacking. This study examined PFI implementation at the pre-construction stage framed with the following objectives: to identify the similarities and differences of Malaysia's PFI vis-à-vis other countries', to determine the issues and constraint which have arisen, to determine the success factors and lastly to develop a framework for performance improvement. Semi-structure interviews with 35 experts and nine case studies (each three representing Modes 1, 2 and 3) were used to collect data. The study found divergence between Malaysia's PFI and other countries' in terms of purpose, financing, management, risk distribution and maintenance. Seven issues and constraints were identified: unclear output specification and need statement, not transparent, political interference, guideline ambiguity, direct contract award, lack of maintenance application and obscure PFI concept. Ten success factors were identified: fair risk distribution, public-private cooperation, comprehensive output specification, value for money, maintenance culture, innovation, performance-based payment, cost linked to life span, transparency and financing. A workable implementation framework for the pre-construction stage was developed after it was tested by industry practitioners. This framework can help industry players including contractors in making sound decisions when undertaking PFI projects.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan.

Bab pendahuluan ini menerangkan berkenaan latar belakang dan keseluruhan tesis kajian yang dibuat. Ianya bermula dengan penerangan tajuk kajian, tujuan dan objektif kajian dan juga masalah atau halangan yang dihadapi sepanjang menjalankan kajian ini. Kesimpulan terhadap kajian dan metodologi kajian juga akan diterangkan secara terperinci. Bab ini juga akan cuba untuk mengenalpasti pembentukan pernyataan masalah dan soalan-soalan yang relevan sebagai panduan dan gambaran keseluruhan proses kajian yang mana ianya bertujuan untuk mempertingkatkan kefahaman berkenaan dengan evolusi pelaksanaan inisiatif pembiayaan swasta (PFI) di dalam industri pembinaan di Malaysia.

1.2 Latar Belakang Kajian.

Sepertimana yang diketahui umum bahawa Inisiatif pembiayaan swasta (PFI) secara formalnya telah bermula di negara United Kingdom (UK) pada tahun 1992 di bawah pemerintahan bekas Perdana Menteri John Major (Broadbent & Laughlin, 1999). Ianya adalah kesinambungan dari dasar pengswastaan yang telah

dibangunkan di bawah pemerintahan Margaret Tratcher semenjak tahun 1979 lagi (Heald, 1988). Justeru itu, negara-negara seperti seperti Australia, New Zealand, Jepun, Singapura, Canada, Italy, Portugal, Norway, Finland, Amerika, Afrika Selatan dan lain-lain lagi telah mengikut dan menggunakan PFI sebagai sistem perolehan yang dapat memberikan nilai untuk wang, agihan risiko, inovasi, dan sebagainya kepada pihak kerajaan terutamanya sepertimana yang diperbincangkan di dalam Bab 2. Sehubungan dengan itu, di bawah pentadbiran Tun Abdullah Ahmad Badawi, PFI di Malaysia telah dilancarkan pada tahun 2006 yang juga adalah merupakan kesinambungan dari dasar pengswastan yang mula diperkenalkan di Malaysia pada tahun 1983. Perlaksanaan program pengswastan sejak dua dekad lalu telah menyediakan satu landasan kerjasama antara kerajaan dengan sektor swasta. Program pengswastan turut menyumbang kepada peningkatan penyertaan sektor swasta dalam ekonomi dan seterusnya menjadikan sektor swasta peneraju pertumbuhan ekonomi. Namun begitu, beberapa aspek dalam program pengswastan perlu diperkemas dan diperbaiki bagi menjadikannya lebih berkesan (Norwawi, 2006).

Kesinambungan dari fenomena tersebut menurut EPU (2006), PFI telah digunakan dalam dua keadaan. Pertama, PFI dapat memudahkan pelaksanaan projek kerajaan dengan lebih cekap dan menyeimbangkan perkongsian risiko dan ganjaran antara kerajaan dengan pihak swasta. Kedua, PFI boleh digunakan dengan kerajaan memberi tumpuan bantuan untuk meningkatkan daya maju projek sektor swasta yang diketagorikan sebagai strategik atau dalam bidang yang dipromosikan. Antara projek yang telah dikenalpasti oleh kerajaan yang boleh dilaksanakan menggunakan kaedah PFI termasuk perkhidmatan infrastruktur pengangkutan dan pembangunan pendidikan (Syuhaida, 2009). Dengan

perlaksanaan yang teliti, PFI akan mengurangkan kos pemilikan aset yang perlu ditanggung oleh kerajaan serta mempergiatkan pelaburan sektor swasta bagi tujuan pembangunan kawasan dan wilayah yang dikenalpasti.

Tujuan PFI diperkenalkan adalah untuk mewujudkan hubungan yang erat antara pihak kerajaan dan pihak swasta termasuklah bagi kerajaan pusat dan pihak berkuasa tempatan. Menurut Khairuddin (2009), PFI adalah merupakan alternatif kepada strategi perolehan awam di mana ianya merujuk kepada penyampaian aset perkhidmatan awam yang sebelum ini dilaksanakan oleh pihak kerajaan, dan kini akan menggunakan pembiayaan dan kepakaran bidang kuasa dari pihak swasta. Di Malaysia, PFI diadaptasi oleh pihak Kerajaan bertujuan untuk memastikan supaya projek-projek yang dijalankan dapat disiapkan dengan cepat dan pihak kerajaan menjalankan konsep bina dahulu dan bayar kemudian bagi memastikan projek-projek sosial seperti pembinaan sekolah, jalanraya, hospital dan lain-lain dapat dijalankan dan disiapkan oleh pihak swasta mengikut inisiatif dan inovasi dan ianya perlulah mencapai nilai untuk wang dan risiko projek perlulah ditanggung oleh kedua-dua belah pihak.

1.2.1 Kronologi Ringkas Transformasi Perlaksanaan PFI

Jadual 1.1 menunjukkan kronologi evolusi konsep PFI di Malaysia. Sebelum Rancangan Malaysia ke Sembilan (RMK-9), Tun Abdullah telah menubuhkan Pembinaan BLT Sdn Bhd pada tahun 2005 bertujuan untuk mengendalikan perlaksanaan pembangunan dan pembinaan kuarters dan kemudahan bagi Polis di Raja Malaysia (PDRM) seluruh negara (Khairuddin, 2009). Cetusan idea ini adalah bertujuan untuk melihat keberkesanan perlaksanaan projek ini dengan

menggunakan perolehan PFI yang pendekatannya adalah Bina, sewa dan pindah (BLT). Kejayaan projek ini juga akan dijadikan tanda aras kepada pelaksanaan projek PFI di bawah RMK-9 yang telah diperkenalkan pada tahun 2006.

Jadual 1.1: Kronologi evolusi konsep PFI di Malaysia.

Tahun	Peristiwa Utama
1983	Dasar Pengswastaan diperkenalkan
1985	Garis Panduan Penswastaan diterbitkan
2005	Penubuhan Pembinaan BLT Sdn Bhd bertujuan untuk membina kemudahan PDRM – Menggunakan pendekatan Bina, sewa dan pindah
2006	Rancangan Malaysia ke Sembilan (RMK-9) - Perolehan PFI diperkenalkan
2007	Pembangunan projek kampus UiTM seluruh Malaysia bermula
2009	Rancangan Malaysia ke Sepuluh (RMK-10) – Pakej Rangsangan ekonomi diperkenalkan – sebanyak RM67 bilion
2010	Dana permudahcara (Facilitation fund) diperkenalkan – RM20 bilion untuk kemudahan pihak swasta

Sumber: Pelan Induk Pengswastaan (1991), UKAS (2009), EPU (2010).

RMK-9 telah memperkenalkan Misi Nasional dengan menggariskan lima teras utama dasar pembangunan negara untuk tempoh 15 tahun akan datang (Norwawi, 2006). Bajet 2007, bertemakan “Melaksanakan Misi Nasional ke Arah Mencapai Wawasan Negara’, merupakan satu agenda tindakan untuk memacu pelaksanaan Misi Nasional ke arah merealisasikan Wawasan 2020. Antara teras utama Misi Nasional ialah untuk membolehkan sektor swasta menerajui semula pembangunan ekonomi negara, serta mempergiatkan lagi sumber penjana pertumbuhan baru beintensif teknologi dan pengetahuan.

Selaras dengan dasar untuk memantapkan lagi perkongsian awam-swasta, pihak kerajaan kini giat memperluaskan pelaksanaan projek Iniatif Pembiayaan Swasta (Private Finance Initiative - PFI) bagi merangsangkan lagi pelaburan

swasta. Pihak kerajaan telah mengenalpasti projek bernilai RM20 bilion yang dilaksanakan secara bina, sewa dan pindah (Build, Lease and Transfer–BLT). Pembiayaan diperolehi daripada Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) dan Kumpulan Wang Amanah Pencen (KWAP) yang akan memiliki aset yang dibina untuk disewa kembali kepada pihak kerajaan. Antara projek yang telah dikenalpasti termasuk sekolah, kuarters dan pejabat kerajaan.

Selain dari itu, satu Tabung Kemudahan PFI (PFI Facilitation Fund) bernilai RM5 bilion disediakan, bertujuan memberi sokongan kepada projek yang dikenalpasti oleh sektor swasta yang mempunyai kesan cabangan yang meluas ke atas pertumbuhan ekonomi negara (UKAS, 2009). Di bawah kaedah ini, pihak swasta akan menanggung sepenuhnya risiko projek, sementara pihak kerajaan hanya menyediakan sokongan kewangan untuk memastikan viabiliti projek. Antara sokongan yang disediakan, termasuk menaja penuntut ke institusi pengajian swasta, menyediakan tapak projek dan membangunkan keperluan infrastruktur. Pihak kerajaan juga boleh menimbang untuk membeli atau menyewa bangunan di kawasan Bandar baru yang dibina oleh pihak swasta, bagi memastikan daya maju projek (EPU, 2006).

Evolusi perkembangan inisiatif pembiayaan swasta (PFI) di Malaysia adalah merupakan satu titik tolak proses pembelajaran dalam pelbagai faktor untuk memastikan PFI berjaya di dalam industri pembinaan di negara kita (Khairuddin, 2009). Integrasi antara pihak kerajaan dan pihak swasta di dalam menjalankan sesebuah projek membolehkan negara mendapat keuntungan terutamanya untuk meningkatkan sektor pembinaan dan ekonomi negara.

Singkatan kepada PFI dan PPP (Perkongsian Awan Swasta) sering digunakan bertukar ganti walaupun terdapat sedikit perbezaan antaranya (Yong, 2010). Dalam konteks Malaysia, prinsip-prinsip PFI yang diumumkan di dalam Rancangan Malaysia ke Sembilan (RMK-9) merupakan subset kepada prinsip-prinsip PPP. Bagi memastikan penggunaan yang konsisten, singkatan kata PFI adakan digunakan di dalam kajian ini.

1.3 Penyataan Masalah.

Pencapaian negara UK di dalam pelaksanaan PFI adalah merupakan batu loncatan ianya diikuti di seluruh negara dengan peringkat kejayaan yang berbeza (Kato, 2001; Endicott, 2001). Menurut Yong (2004), lebih dari 140 negara serata dunia telah menggunakan PFI sebagai penggerak kepada projek-projek industri pembinaan yang sebelum ini tidak dilaksanakan akibat dari kekurangan persumberan kewangan dan kapasiti. Walau bagaimanapun, di bawah proses susunan pelaksanaannya PFI adalah tidak sama dari setiap negara tersebut (NAO, 2003). Disamping itu, menurut Kok (2006), keadaan politik, ekonomi, sosial dan undang-undang adalah berbeza dari setiap negara telah menyebabkan tiadanya bluprint atau rancangan yang terperinci bagaimana untuk memastikan kejayaan pelaksanaan projek PFI. Setiap kerajaan harus memikirkan dan merancang program dengan sendiri berdasarkan kepada kesesuaian keadaan negara masing-masing. Oleh itu berdasarkan kepada fenomena ini, matlamat penyelidikan yang dijalankan ini adalah untuk melihat dan menentukan sejauhmana perbezaan PFI yang dilaksanakan di Malaysia jika dibandingkan dengan negara luar.

Seterusnya, jika diimbaskan kembali berkenaan dengan pelaksanaan pengswastaan di negara kita di mana ianya sering dilanda dengan pelbagai khabar angin berkenaan dan masalah seperti korupsi, nepotism dan cronyism (Jomo, 1995, Azmi dan Associates, 2008). Manakala menurut Yong dan Chew (2006), kebanyakan projek kerajaan yang dijalankan oleh sektor swasta diuji dengan pelbagai masalah dan kegagalan sehingga projek yang dijalankan terbengkalai dan menjadi beban kepada pihak kerajaan dan awam. Kajian yang dijalankan oleh Jomo (1995) dan Abdul Rashid (1998; 2002) juga menunjukkan antara kegagalan dan masalah yang timbul di dalam kaedah penswastaan adalah, pihak sektor swasta tidak mempunyai kebolehan terutamanya dari segi susun atur kewangan, kos pembiayaan dan dibebani hutang; prestasi yang kurang; tidak telus di dalam proses pemilihan tender dan kekurangan kepakaran di dalam kedua sektor iaitu sektor awam dan swasta. Menurut Jomo dan Chowdhury (2008), permasalahan yang timbul ini adalah akibat dari kegagalan di dalam proses perancangan dan menender bagi mendapatkan pihak konsesi yang benar-benar berkecekapan.

Tetapi malangnya, menurut Tamzil (2010), pelaksanaan PFI di Malaysia juga dilanda dengan pelbagai kontroversi sehingga menyebabkan berlakunya kelemahan di dalam pelaksanaannya seperti kelewatan di dalam penyiapan projek-projek kerajaan dan projek yang dihasilkan tidak berkualiti. Menurut Syuhaida (2009), kebanyakan kekangan yang berlaku ini juga adalah kerana kegagalan di peringkat perancangan dan menender. Permasalahan dan kekangan di peringkat pra-pembinaan juga turut timbul di negara-negara luar seperti UK dan Australia. Kajian yang dijalankan oleh ACCA (2001), NAO (2007), Owen dan Merna (1999), Broadbent dan Laughlin (2003), Dixon et. al., (2005), Akintoye et. al., (2003), dan Ahadzi dan Bowles (2001) telah membuktikan bahawa peringkat

yang paling kritikal di dalam pelaksanaan projek PFI adalah di peringkat pra-pembinaan yang melibatkan peringkat perancangan dan menender. Antara perkara yang telah dikenalpasti adalah, tempoh masa rundingan yang panjang bagi mendapatkan keputusan dan penglibatan kos yang tinggi di dalam proses dan harga tender. Faktor ini juga telah dikenalpasti oleh Owen & Merna (1999) dan Ahadzi dan Bowles (2001) di mana masalah tersebut adalah merupakan faktor penyebab menjadikan ramai kontraktor/ konsesi yang mengundur diri di peringkat awalan proses tender. Oleh itu, penyelidikan ini dijalankan bertujuan untuk mengenalpasti apakah isu-isu dan kekangan yang timbul di peringkat pra-pembinaan projek PFI di Malaysia.

Jika dibanding dengan negara luar seperti United Kingdom dan Australia, Malaysia pada dasarnya PFI dibentuk adalah bertujuan untuk adaptasi keberkesanan dan efisiensinya di dalam projek-projek infrastruktur awam tetapi perkembangannya adalah amat mengecewakan kerana tidak banyak kajian dan penulisan ilmiah berkenaan dengan PFI dilakukan di Malaysia secara mendalam berkenaan dengan pelaksanaan PFI di peringkat pra-pembinaan projek (Yong, 2006, Netto, 2006, Syuhaida dan Aminah, 2007). Dari segi penyelidikan ilmiah di Malaysia adalah amat berkurangan tetapi segala isu-isu dan kekangan sering dibangkitkan di dalam media massa. Walau bagaimanapun sehingga kini hanya terdapat empat kajian yang dijalankan oleh sarjana terdahulu berkenaan dengan pelaksanaan PFI di Malaysia iaitu Khairuddin (2009) yang melihat kepada pemahaman berkenaan dengan pelaksanaan PFI, Ahmad Ridzuan (2007) yang mengkaji berkenaan penerimaan skim PFI di dalam industri pembinaan negara, Ahmad Haqqi (2007) yang melihat kepada pelaksanaan perolehan PFI secara meluas dan Syuhaida (2009) yang mendalami petunjuk prestasi utama pelaksanaan PFI di Malaysia.

Dari senarai ini jelas menunjukkan bahawa kurangnya penyelidikan yang dijalankan berkenaan dengan pelaksanaan projek PFI terutamanya di peringkat perancangan dan menender.

Seterusnya, kesemua kajian yang telah dijalankan oleh sarjana terdahulu di negara-negara luar tidak memperlihatkan ianya memfokus kepada evolusi pelaksanaan PFI di peringkat awalan projek yang banyak menyumbang kepada kontroversi. Contoh-contoh kajian sarjana terdahulu termasuklah Li et. al., (2000) dan (2005) telah menganalisis pengurusan risiko bagi projek PPP kerajaan di UK, Akbiyikli (2005) pula memfokus kepada keberkesanan PFI kepada projek jalan raya di UK. Akintoye (2003); Hardcastle (2005) dan Dixon et. al., (2005) telah mengkaji berkenaan dengan faktor-faktor kejayaan kritikal bagi projek PFI dan juga banyak menyentuh berkenaan dengan kebaikan dan keburukkan projek PFI yang dijalankan secara keseluruhan. Kesemua penyelidikan yang telah dijalankan tidak menjurus kepada peringkat yang paling kritikal iaitu perancangan dan menender. Maka untuk mengisi lompong kajian, maka ianya telah mendorong penyelidik untuk menghasilkan satu penyelidikan yang memfokus kepada peringkat pra-pembinaan bertujuan bagi meningkatkan pelaksanaan projek PFI di Malaysia.

Walaupun terdapatnya pelbagai kebaikan di dalam sistem perolehan PFI di UK dan Australia (Akintoye et., al, 2003; Morledge et. al., 2006) tetapi negara Jepun telah mengambil masa yang lama untuk melaksanakan skim PFI bagi pembangunan projek pembinaan yang telah mengambil masa sehingga lebih kurang 20 tahun (Choo, 2003). Oleh itu dapat dilihat bahawa bagi memastikan kejayaan pelaksanaan sesebuah projek PFI ianya perlu bergantung kepada ciri-ciri utama pelaksanaannya (Morledge dan Owen, 1998; Li et. al., 2005). Isu-isu

berkenaan dengan faktor kejayaan seperti pemerintahan kerajaan yang baik, konsortium yang kukuh, kesesuaian perletakan risiko, kejelasan di dalam proses perolehan, sokongan politik adalah merupakan antara faktor-faktor penting yang harus diketengahkan. Oleh sebab itu penyelidikan ini akan mengenalpasti faktor-faktor kejayaan dan dalam masa yang sama ianya dapat membangunkan satu struktur rangka kerja bagi meningkatkan pelaksanaan projek PFI di peringkat pra-pembinaan

1.4 Persoalan Kajian

Kajian ini menumpukan kepada kajian yang dibuat secara mendalam dan berdasarkan kepada persoalan kajian yang dikenal pasti penyelesaiannya iaitu:

1. Sejauh manakah perbezaan PFI yang dilaksanakan di Malaysia jika dibandingkan dengan negara luar berdasarkan kepada matlamat PFI, ciri-ciri utama, pemilihan konsesi dan garis panduan/prosedur yang diperlukan?
2. Apakah isu-isu dan kekangan yang timbul di dalam pelaksanaan projek PFI terutamanya diperingkat pra pembinaan projek?
3. Apakah ciri-ciri utama dan faktor-faktor kejayaan bagi pelaksanaan projek PFI di Malaysia?
4. Apakah struktur rangka kerja bagi meningkatkan pelaksanaan projek PFI di Malaysia terutamanya diperingkat pra-pembinaan?

1.5 Matlamat dan Objektif Kajian.

Matlamat kajian ini adalah untuk melihat kepada proses pelaksanaan projek PFI di Malaysia di peringkat pra-pembinaan iaitu di peringkat perancangan dan menender. Perlaksanaannya adalah dengan melihat kepada evolusi PFI di Malaysia dengan mengenalpasti kekurangan dan penambahbaikan implementasinya. Berikut adalah objektif-objektif yang dikenal pasti dapat membawa kepada perubahan dan penambahbaikan positif pencapaian matlamat tersebut iaitu;

1. Untuk menentukan sejauhmana pendekatan PFI di Malaysia berbeza dari negara luar berdasarkan kepada matlamat PFI, ciri-ciri utama, pemilihan konsesi dan garis panduan/prosedur yang diperlukan;
2. Untuk mengenalpasti dan meneliti isu-isu dan kekangan yang timbul di peringkat pra-pembinaan projek;
3. Untuk menentukan ciri-ciri utama dan faktor-faktor kejayaan bagi projek PFI di Malaysia;
4. Untuk membangunkan sebuah struktur rangka kerja bertujuan untuk meningkatkan pelaksanaan projek PFI di dalam industri pembinaan di Malaysia.

1.6 Kepentingan Kajian.

Kajian ini dijalankan bertujuan untuk membekalkan data berkaitan dengan isu-isu dan elemen-elemen pelaksanaan PFI yang efektif terutamanya di peringkat perancangan dan tender bagi melancarkan proses perlaksanaannya. Kajian ini juga dapat membantu organisasi pembinaan di Malaysia terutama pihak kerajaan dan kontraktor di dalam melaksanakan proses penambahbaikan yang berterusan.

Penambahbaikan ini dapat dilaksanakan setelah mengukur dan mengkaji secara mendalam kehendak pelbagai pihak terutamanya agensi kerajaan, agen pelaksana, pengguna dan pihak konsesi/kontraktor serta memahami secara rasional matlamat semua pihak menerusi spesifikasi pengukuran keberkesanan pelaksanaan projek PFI berdasarkan kepada faktor-faktor kejayaan PFI.

1.7 Skop dan Batasan Kajian.

Jadual 1.2 di bawah menunjukkan skop kajian penyelidikan yang dijalankan. Penyelidikan ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana implimentasi PFI yang efektif di dalam industri pembinaan di Malaysia. Penyelidikan ini hanya tertumpu kepada peringkat pra pembinaan yang melibatkan proses perancangan dan tender bagi membangunkan infrastruktur awam.

Jadual 1.2: Skop kajian penyelidikan.

Jenis Kajian	Menggunakan kajian ' <i>exploratory</i> ' yang menggunakan kaedah kajian kes, temubual semi-struktur, dan analisis dokumen.
Unit Analisis	Evolusi pelaksanaan projek PFI di Malaysia yang bermula dari tahun 2005 sehingga kini yang tertumpu hanya kepada projek bangunan awam kerajaan.
Kawasan/ Lokasi	Di seluruh Semenanjung Malaysia termasuk Sabah dan Sarawak.
Saiz populasi yang dikenal pasti	Temubual berstruktur hanya tertumpu kepada responden-responden yang datangnya dari agensi kerajaan, agen pelaksana, kontraktor, pihak bank, konsultan dan pengguna yang mempunyai kepakaran dan pengalaman di dalam menjalankan projek PFI.

Dari segi skop kajian pula, kajian hanya merangkumi objektif yang dinyatakan sahaja. Kajian lebih tertumpu kepada faktor-faktor perkembangan dan instrumen-instrumen proses bagi implementasi projek PFI di Malaysia. Kajian ini tidak meliputi peringkat pembinaan dan peringkat seterusnya kerana sepertimana yang diketahui bahawa projek PFI di Malaysia baru bermula dan sedang berada diperingkat awalan (proses perancangan dan awal pembinaan) dan ianya sedang mengalami perubahan evolusi dan kini berada di peringkat pembelajaran dan penambahbaikan. Ditambah pula, kebanyakan penyelidik dari negara luar telah menunjukkan bahawa peringkat yang paling kritikal bagi projek PFI adalah banyak berlaku di bahagian pra-pembinaan. Faktor ini telah menyebabkan penyelidik lebih berminat untuk mengenalpasti dan mengkaji dengan lebih mendalam peringkat pra-pembinaan projek PFI di Malaysia jika dibandingkan dengan peringkat lain. Di samping itu beberapa cadangan dan limitasi serta penyesuaian yang difikirkan perlu akan dinyatakan bersama dalam kesimpulan kajian.

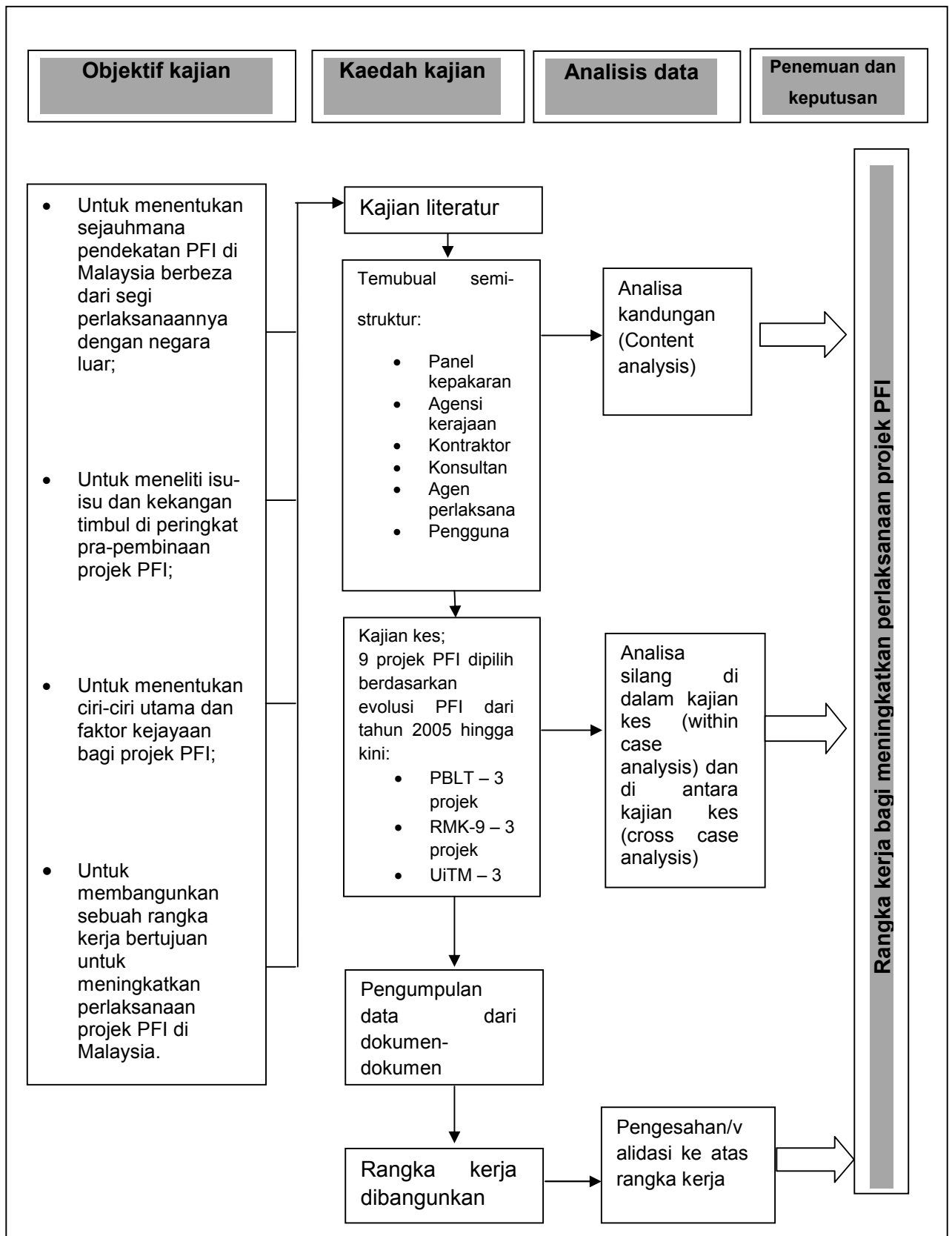
1.8 Metodologi Kajian.

Terdapat dua kaedah kajian yang dijalankan oleh penyelidik bagi mendapatkan data iaitu kajian tembual semi-struktur dan kajian kes. Penyelidik telah menjalankan kaedah temubual semi-struktur bertujuan untuk mendapatkan data dan maklumat berkenaan dengan pelaksanaan projek PFI di Malaysia secara lebih mendalam. Temubual ini dijalankan kepada responden-responden yang telah dipilih berdasarkan kepada kepakaran, pengalaman dan pengetahuan mereka dalam pelaksanaan projek PFI. Oleh itu semua responden-responden ini adalah terdiri dari pihak pengurusan atasan bagi agensi kerajaan, agen pelaksana, pihak

swasta, pihak bank dan juga konsultan yang terlibat di dalam menjalankan projek PFI di Malaysia.

Seterusnya, kaedah kajian kes dijalankan bertujuan untuk melihat kepada keberkesanan pelaksanaan projek PFI di Malaysia diperingkat pra-pembinaan yang melibatkan proses perancangan dan menender. Menurut penyelidik, evolusi PFI di Malaysia terbahagi kepada tiga peringkat iaitu PFI Mod 1, PFI Mod 2 dan PFI Mod 3. Maka ini telah menyebabkan penyelidik telah membuat kajian terhadap ketiga-tiga peringkat ini dan bagi setiap satu peringkat, tiga projek telah dipilih.

Beberapa kaedah telah digunakan di dalam pengumpulan data kajian kes ini iaitu dengan menggunakan kaedah pemerhatian, temubual, kajian kes dan analisis kandungan dokumen. Di dalam kaedah pemerhatian, penyelidik telah melihat sendiri bagaimana proses pelaksanaan projek dijalankan diperingkat permulaan sehingga kini. Kaedah temubual juga telah digunakan di dalam kajian kes ini bertujuan untuk mendapatkan data dengan mengemukakan beberapa soalan yang khusus terhadap responden yang terlibat secara langsung dengan projek tersebut. Penyelidik juga telah menggunakan sumber yang diperolehi dari dokumen-dokumen, hasil kajian dan garis panduan bagi setiap projek yang dikaji. Seterusnya, hasil dari penemuan penyelidikan yang diperolehi dari kajian temubual dan kajian kes akan menjalani proses pengesahan/validasi bertujuan untuk menguji dan menilai samada penyelidikan ini mencapai peringkat penerimaan oleh pihak industri. Bagi penyelidikan ini, pihak industri yang terlibat di dalam membuat pengesahan ke atas cadangan rangka kerja yang dihasilkan adalah terdiri dari penggiat industri yang mempunyai kepakaran yang pelbagai terutamanya yang betul-betul terlibat dengan projek PFI.



Rajah 1.1: Carta Metodologi Kajian PFI

1.9 Struktur Rangka kerja tesis

Tesis ini terbahagi kepada sembilan bab perbincangan yang dapat diringkaskan sepertimana berikut:

Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini menerangkan berkenaan dengan latar belakang dan keseluruhan thesis kajian yang dibuat di mana ianya merangkumi penerangan berkenaan dengan latar belakang kajian, tujuan dan objektif kajian dan juga masalah atau halangan yang dihadapi sepanjang menjalankan kajian ini serta metodologi kajian.

Bab 2 : Pelaksanaan Inisiatif Pembiayaan Swasta (PFI)

Bab ini membincangkan mengenai pelaksanaan PFI secara keseluruhan yang merangkumi konsep, jenis, proses, ciri-ciri utama dan juga pihak-pihak yang terlibat. Selain dari itu Bab ini juga mengenal pasti isu-isu dan kekangan yang timbul sepanjang pelaksanaan projek PFI terutamanya diperingkat awalan dan tender. Perbandingan dengan Negara-negara yang telah melaksanakan PFI seperti Negara United Kingdom (UK), Australia, New Zealand, South Africa, Jepun dan Singapura juga telah diperbincangkan di dalam Bab ini bagi melihat sejauh mana keberkesanan pelaksanaan PFI di negara mereka jika dibandingkan dengan Malaysia.

Bab 3 : Inisiatif Pembiayaan Swasta (PFI) di Malaysia

Bab ini menerangkan berkenaan dengan industri pembinaan di Malaysia dan mengapa serta bagaimana pelaksanaan PFI dilaksanakan. Ianya juga akan

membincangkan berkenaan dengan evolusi PFI dari kaca mata penyelidik dan juga dari kajian literatur dan penyelidik tempatan.

Bab 4 : Metodologi Penyelidikan

Bab ini menerangkan berkaitan dengan proses penyelidik menjalankan kajian dari mula sehingga akhir diperolehi. Bab ini juga membincangkan beberapa keadah yang digunakan oleh penyelidik bagi mendapatkan data kajian.

Bab 5 : Analisis Data dan Penemuan Temubual

Bab ini menerangkan dengan terperinci berkenaan analisis data dari sesi temubual tidak berstruktur yang dijalankan dan penemuannya. Analisis yang dijalankan adalah dengan menggunakan kaedah analisis kandungan. Seramai 35 orang responden telah dipilih berdasarkan kepada pengalaman dan juga kepakaran dan pengetahuan mereka berkenaan dengan pelaksanaan projek PFI di Malaysia.

Bab 6 : Analisis Data dan Penemuan Kajian kes PFI

Bab ini menerangkan dengan terperinci berkenaan kajian kes yang dipilih bertujuan untuk melihat kepada penambahbaikan serta kekurangan di dalam evolusi pelaksanaan projek PFI. Bagi Bab ini, ianya menerangkan berkenaan dengan peringkat pelaksanaan projek PFI yang mula diperkenalkan pada tahun 2005 sehingga kini. Sebanyak tiga projek telah dipilih bagi setiap kajian kes PFI Mod 1, PFI Mod 2 dan PFI Mod 3.

Bab 7 : Perbincangan

Bab ini akan menerangkan berkenaan dengan analisis yang dibuat di antara keseluruhan kajian kes dan penemuannya. Bab ini juga akan mentafsirkan

penemuan dari kesemua instrument yang digunakan iaitu dengan menggunakan kaedah temubual semi-struktur, kajian kes, dan analisis dokumen-dokumen serta disokong dengan kajian literatur.

Bab 8 : Pengesahan rangka kerja

Bab ini juga menerangkan dengan terperinci berkenaan maklumat yang diperolehi dari penemuan kajian yang bertujuan untuk menguji dan menilai rangka kerja yang dihasilkan samada mencapai peringkat penerimaan oleh pihak industri.

Bab 9 : Kesimpulan dan Cadangan

Bab ini merangkumi rumusan bagi keseluruhan kajian berdasarkan kepada objektif-objektif yang telah ditetapkan pada peringkat awal kajian. Memandangkan kembali kepada keseluruhan kajian, beberapa cadangan telah dibina bertujuan untuk mengatasi limitasi penyelidikan ini supaya dapat diberi perhatian bagi penyelidikan akan datang.

1.10 Rumusan

Secara keseluruhannya Bab 1 menerangkan berkenaan dengan latar belakang dan fokus kajian yang dilakukan oleh penyelidik. Bab seterusnya akan menerangkan dengan terperinci berkenaan dengan Inisiatif Pembiayaan Swasta (PFI) yang mana ianya berdasarkan dari kajian literatur. Bab tersebut juga akan menerangkan perbezaan perlaksanaan berkenaan dengan PFI dari negara-negara luar seperti United Kingdom, Australia, New Zealand, South Africa, Jepun dan Singapura dengan Malaysia. Sejauh mana perbezaan dan persamaan telah diterangkan dengan jelas dan terperinci di dalam Bab 2.

BAB 2

PERLAKSANAAN INISIATIF PEMBIAYAAN SWASTA (PFI)

2.1 Pengenalan

Bab 2 membincangkan berkenaan dengan pelaksanaan PFI secara keseluruhan berdasarkan kepada konsep, jenis, proses, ciri-ciri, pihak-pihak yang terlibat serta isu dan kekangan yang timbul di peringkat perancangan dan menender. Walaupun banyak negara telah menggunakan PFI di dalam sistem perolehan mereka tetapi bagi melihat kepada evolusi peningkatan pelaksanaan projek PFI di Malaysia, penyelidik telah merujuk kepada model dari negara United Kingdom (merupakan pelopor kepada perolehan PFI), Australia, Afrika Selatan, New Zealand, Jepun dan Singapura kerana ianya dianggap paling kukuh dan tetap dari segi pelaksanaan projek PFI dan evolusinya dapat dikenalpasti berdasarkan kepada kajian dan dokumen yang mudah untuk diperolehi. Model negara-negara yang dijadikan rujukan penyelidik adalah berada di peringkat pembangunan yang berbeza-beza. Menurut kajian yang dijalankan oleh CBI (2007), mengenalpasti bahawa negara UK dan Australia mempunyai bilangan projek yang banyak dijalankan dengan menggunakan perolehan PFI diikuti oleh negara Jepun dan New Zealand.

Manakala negara Afrika Selatan dan Singapura pula masih baru di dalam perolehan PFI di mana permulaan projeknya bermula pada tahun 2004.

2.2 Konsep Inisiatif Pembiayaan Swasta (PFI)

Di UK, PFI melibatkan pemindahan kepada sektor swasta tanggungjawab untuk membiayai dan mengurus satu pakej pelaburan modal dan perkhidmatan termasuk pembinaan, pengurusan, penyelenggaraan, pembaikan dan pengantian aset sektor awam seperti bangunan, infrastruktur, peralatan dan kemudahan lain yang akan mewujudkan perniagaan yang berdiri dengan sendirinya (Parliament et al. 1999; HM Treasury, 2003). Bagi projek PFI, sektor swasta diikat secara kontrak dan dikehendaki menyediakan perkhidmatan berasaskan infrastruktur awam dalam jangka masa panjang. Sektor swasta akan menjana dananya sendiri untuk membiayai keseluruhan atau sebahagian aset seterusnya memberikan perkhidmatan tersebut berdasarkan tahap prestasi yang telah dipersetujui. Sebagai balasan, pihak kerajaan atau dalam setengah projek orang awam akan membuat pembayaran kepada pihak swasta untuk perkhidmatan tersebut (4ps et al. 2006).

Manakala menurut Cawthra et al. (2006) dan 4ps et al. (2006), matlamat utama disebalik PFI adalah, pihak kerajaan mendapatkan kapital dan kepakaran pengurusan pihak swasta di dalam membangunkan perkhidmatan bagi pihak awam. Jika dahulu, pihak kerajaan membeli aset kapital dan menguruskannya, tetapi melalui pendekatan PFI, pihak kerajaan hanya perlu membeli perkhidmatan yang diberikan oleh pihak swasta dan membuat bayaran kepada mereka berdasarkan kepada perkhidmatan yang diperolehi dan juga prestasi keseluruhan.

Walaupun pemilikan aset tidak ditekankan di dalam PFI, pemindahan aset seperti asset kepada sektor awam di akhir tempoh konsessi adalah sebagai suatu kelaziman. Projek-projek PFI yang tidak melibatkan aset pula biasanya melibatkan kemudahan atau fasiliti yang mempunyai nilai yang minimum di akhir tempoh konsesi disebabkan teknologi yang usang.

Manakala menurut Shinohara (1998), konsep PFI adalah berdasarkan kepada perkara-perkara berikut iaitu:

- Sektor awam bertanggungjawab untuk mendapatkan perkhidmatan yang bersesuaian. Pihak sektor awam yang bertanggungjawab untuk memberi sesuatu kepada perkhidmatan awam, yang mana menjadi pembeli bagi mendapatkan perkhidmatan yang bersesuaian melalui PFI.
- PFI adalah sesuai kepada semua operasi, aktiviti dan perkhidmatan awam. Pelaburan sektor awam yang dijalankan secara traditional adalah hanya bersesuaian bagi aktiviti-aktiviti di mana perlaksanaan PFI tidak efisien.
- Nilai untuk wang – PFI akan memberikan perkhidmatan yang terbaik dari segi nilai untuk wang kepada pembayar-pembayar cukai. Perbelanjaan awam mestilah sentiasa memenuhi kehendak nilai untuk wang.

2.2.1 Definisi PFI

Pihak Private Finance Panel UK (1995) telah mendefinisikan PFI seperti berikut:

“PFI menjadi salah satu instrument utama pihak kerajaan untuk memberikan kualiti yang tinggi dan kos yang efektif kepada perkhidmatan awam. Ianya akan memberikan nilai untuk wang melalui kewujudan peningkatan pihak swasta di dalam inovasi dari segi rekabentuk dan operasi, pembinaan aset berdasarkan

kepada perkhidmatan, pengurusan di peringkat risiko yang bersesuaian dan menyelenggara aset berdasarkan kepada asas tempoh masa yang panjang”.

Manakala The House of Commons Select Committee on Treasury UK (2002) mendefinisikan PFI seperti berikut iaitu:

“Prinsipal PFI iaitu sektor awam (yang terdiri dari pihak kerajaan dan pihak berkuasa) akan membeli perkhidmatan dari aset bangunan. Sektor swasta (kontraktor/konsesi) akan bertanggungjawab untuk membiayai aset yang diperlukan dan akan dibayar berdasarkan kepada perkhidmatan yang disediakan. Kebiasaannya, pembayaran akan dibuat oleh pihak berkuasa yang bertaualiah, tetapi ada sesetengah projek (contohnya jambatan dan toll) ianya akan dibayar oleh pihak awam. Pembiayaan pihak swasta hanya untuk jangka masa yang terhad sehingga 30 tahun dan sektor awam akan berterusan membuat pembayaran sehingga tamat tempoh konsesi tersebut. Oleh kerana pihak kontraktor dibayar untuk perkhidmatan yang disediakan, maka ia seharusnya bertanggungjawab menyusun dan mengambil risiko-risiko yang wujud di dalam pembinaan aset”.

OGC et al. (2002); HM Treasury (2003) dan Allen (2003) mempunyai persamaan definisi yang hampir sama dan ringkas di dalam mendefinisikan PFI iaitu:

“...sebagai satu pendekatan perolehan yang melibatkan sektor swasta yang bertanggungjawab membina aset/kemudahan baru atau membaik pulih aset sedia ada, membiayai, mengurus dan menyelenggara aset tersebut bertujuan untuk kegunaan sektor awam menyampaikan perkhidmatan kepada rakyat”.

Seterusnya Akbiyikli (2005) telah mendefinisikan PFI seperti berikut:

“PFI adalah merupakan suatu projek usahasama di mana ianya perlulah berlandaskan kepada tujuan sesebuah projek tersebut dan ianya perlu difahami oleh kesemua yang terlibat di dalam jangka masa proses perolehan, pembinaan dan juga konsesi. Maka tanggungjawab semua yang terlibat (pihak kerajaan dan pihak swasta) perlulah jelas terutamanya apabila menyentuh berkenaan dengan polisi, prosedur, praktikal dan politik yang berbeza-beza bagi setiap organisasi, yang mana seterusnya pihak tersebut perlu untuk lebih kreatif dan berinovasi di dalam menjalankan objektif projek PFI yang dijalankan”.

Merujuk kepada penerangan di atas maka secara kesimpulannya penyelidik telah mendefinisikan perolehan PFI sebagai satu perjanjian kolaborasi pihak kerajaan dengan pihak swasta bagi membangunkan infrastruktur awam dan pihak swasta bertanggungjawab di dalam menjalankan kerja-kerja rekabentuk, pembinaan, operasi, pembiayaan dan penyelenggaraan serta kemudiannya aset tersebut akan diserahkan kepada pihak kerajaan dalam keadaan dan kualiti yang baik selepas tamat tempoh masa konsesi yang telah ditetapkan.

Berdasarkan definisi dari Akintoye et al. (2003); 4ps et al. (2006), dan CBI (2007), perolehan PFI adalah salah satu cabang Perkongsian Awam-Swasta (PPP) di mana ianya adalah relevan terutamanya sekali bagi perkhidmatan kapital secara intensif dan merupakan satu cara untuk pihak kerajaan bekerjasama dengan pihak swasta di dalam memberikan perkhidmatan awam. Menurut Yong (2006), PPP mula diperkenalkan di UK oleh Perbendaharaan UK pada tahun 1997. Di bawah konsep PPP yang luas dapat didefinisikan sebagai satu hubungan perkongsian risiko berdasarkan kepada aspirasi yang dipersetujui di antara pihak kerajaan dan swasta untuk memberikan hasil yang diinginkan oleh polisi awam (IPPR, 2001).

Susunatur PPP menyatakan bahawa pihak kerajaan dan pihak swasta akan bekerjasama di dalam satu pasukan bagi menjalankan suatu projek dalam tempoh masa yang panjang. Objektif utama hubungan ini adalah bagi memastikan pihak kerajaan dan swasta bekerjasama di dalam membina infrastruktur atau perkhidmatan awam (European Services Strategy Unit, 2001; Zitron, 2004; Cartlidge, 2006). PPP adalah merupakan terma generik digunakan untuk menerangkan berkenaan dengan perkongsian, yang melibatkan kaedah yang lebih fleksibel di dalam pembiayaan dan mengendalikan fasiliti dan perkhidmatan.

Penggunaan dua terma PPP dan PFI biasanya memberikan kekeliruan kepada penggiat industri terutamanya terma yang kadangkala sering berubah-ubah (CBI, 2007). Bagi memudahkan keadaan, PFI dapat ditafsirkan sebagai satu alatan perolehan PPP, manakala PPP pula adalah merujuk kepada satu struktur pemilikan yang luas. Dengan kata lain PFI adalah merupakan salah satu bentuk yang terdapat di bawah payung PPP. Dari penerangan di atas dapatlah disimpulkan di sini bahawa PPP adalah penglibatan agensi kerajaan di dalam mewujudkan hubungan kerjasama dengan pihak swasta bagi menyediakan infrastruktur dan perkhidmatan kepada pihak awam manakala PFI pula adalah merupakan satu hubungan pihak kerajaan dan pihak swasta yang mana dalam masa yang sama pihak swasta perlu menyediakan pembiayaan dan kepakaran mereka sendiri di dalam menjana infrastruktur dan perkhidmatan awam.

2.3 Evolusi dan tujuan PFI

Sepertimana yang telah diterangkan di dalam Bahagian 1.2, PFI telah mula diperkenalkan di UK pada tahun 1992 yang bertujuan untuk mewujudkan kerjasama yang erat antara pihak kerajaan dan pihak swasta bagi meningkatkan pergerakan kapital yang tinggi dengan menggunakan pembiayaan dan skill pengurusan pihak swasta. Dalam masa yang sama menurut Raisbeck (2009) dan Ernst dan Young (2008), akibat dari kemelesetan ekonomi dunia dalam tahun 2007 dan 2008 telah mendorong kepada kebanyakan negara seluruh dunia telah mengikut perolehan PFI dari UK. Oleh itu menurut Broadbent dan Laughlin (1999), pembangunan PFI adalah akibat dari kemelesetan ekonomi yang berlaku dan ianya adalah merupakan matlamat pihak Perbendaharaan UK untuk mengelola semula rangka kerja polisi kewangan negara, mengawal polisi fiskal, dan membatasi pembelanjaan sektor awam serta meningkatkan ekonomi negara. Malah menurut Broadbent dan Laughlin (1999) lagi, PFI merupakan salah satu dari agenda yang luas untuk meningkatkan kecekapan sektor awam melalui pengenalan perubahan kepada pengurusan, kepakaran dan lain-lain yang didapati dari sektor swasta.

Menurut Cartlidge (2006), perolehan PFI di UK adalah merupakan kesinambungan dari polisi pengswastaan yang telah diperkenalkan pada tahun 1979. Pendekatan polisi pengswastaan ini telah dikritik oleh ramai pihak termasuklah ahli politik dan orang ramai. Antara kritikan tersebut adalah, pihak kerajaan UK telah menggunakan Pengswastaan sebagai satu langkah cepat bagi mendapatkan hasil dan juga mengurangkan defisit belanjawan sehingga menjadikan ianya tidak popular dari segi perlaksanaannya (Cartlidge, 2006). Oleh kerana itu, menurut Eaton dan Akbiyikli (2005) dan Hall (2009), polisi pengswastaan telah diganti dengan perolehan PFI yang pada masa yang sama wujudnya desas-desus dari